



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 2.2.2000
COM(2000) 1 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

για την αρχή της προφύλαξης

ΣΥΝΟΨΗ

1. Το πότε και πώς χρησιμοποιείται η αρχή της προφύλαξης είναι ένα ζήτημα που, τόσο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και διεθνώς, προκαλεί πολλές συζητήσεις και οδηγεί στη διατύπωση ποικίλων και μερικές φορές αντικρουόμενων θέσεων. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων έρχονται συνεχώς αντιμέτωποι με το δίλημμα της επίτευξης ισορροπίας μεταξύ αφενός των ελευθεριών και των δικαιωμάτων των ατόμων, της βιομηχανίας και των οργανώσεων και αφετέρου της ανάγκης να μειωθεί ο κίνδυνος πρόκλησης δυσμενών συνεπειών στο περιβάλλον και στην υγεία του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών. Συνεπώς, η επίτευξη της σωστής ισορροπίας για τη λήψη μέτρων που να είναι ανάλογα με το πρόβλημα, να μην εισάγουν διακρίσεις και να είναι διαφανή και συνεπή, απαιτεί μια διαρθρωμένη διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων με λεπτομερείς επιστημονικές και άλλες αντικειμενικές πληροφορίες.
2. Ο σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι τετραπλός:
 - να σκιαγραφηθεί η προσέγγιση της Επιτροπής για τη χρήση της αρχής της προφύλαξης
 - να καθορίσει τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την εφαρμογή της αρχής αυτής
 - να διαμορφωθεί κοινό πεδίο κατανόησης για την αξιολόγηση, την εκτίμηση, τη διαχείριση και την κοινοποίηση των κινδύνων που η επιστήμη δεν είναι ακόμα σε θέση να αξιολογήσει πλήρως και
 - να αποφευχθεί η αδικαιολόγητη προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης ως κεκαλυμμένη μορφή προστατευτισμού.

Η παρούσα ανακοίνωση επιδιώκει επίσης να συμβάλει στη συζήτηση που βρίσκεται σε εξέλιξη για το θέμα αυτό, τόσο εντός της Κοινότητας όσο και διεθνώς.

3. Η αρχή της προφύλαξης δεν ορίζεται στη Συνθήκη η οποία την αναφέρει μόνο μία φορά - για την προστασία του περιβάλλοντος. Στην πράξη, το πεδίο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης είναι πολύ ευρύτερο και καλύπτει τις περιπτώσεις εκείνες όπου η προκαταρκτική αντικειμενική επιστημονική αξιολόγηση επισημαίνει ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι ανησυχίας για το ότι δυνητικά επικίνδυνες συνέπειες για το περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου, των ζώων και των φυτών μπορεί να είναι ασυνεπείς με το υψηλό επίπεδο προστασίας που έχει επιλέξει η Κοινότητα.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η Κοινότητα, όπως και άλλα μέλη του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), έχει το δικαίωμα να καθορίζει το επίπεδο προστασίας - ειδικότερα σε ό,τι αφορά το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών - που θεωρεί προσηκόν. Ο τρόπος εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης αποτελεί κλειδί για την πολιτική της και οι επιλογές

της για το σκοπό αυτό θα συνεχίσουν να επηρεάζουν τις απόψεις που υπερασπίζεται διεθνώς, σχετικά με το πώς πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή αυτή.

4. Η αρχή της προφύλαξης πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο μιας διαρθρωμένης προσέγγισης για την ανάλυση του κινδύνου που περιέχει τρεις συνιστώσες: την αξιολόγηση του κινδύνου, τη διαχείριση του κινδύνου και την κοινοποίηση του κινδύνου. Η αρχή της προφύλαξης είναι ιδιαίτερα συναφής με τη διαχείριση του κινδύνου.

Η αρχή της προφύλαξης, που χρησιμοποιείται κυρίως από τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων κατά τη διαχείριση του κινδύνου, δεν πρέπει να συγχέεται με το στοιχείο της σύνεσης που οι επιστήμονες εφαρμόζουν όταν αξιολογούν τα επιστημονικά δεδομένα.

Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης προϋποθέτει ότι έχουν προσδιοριστεί τα δυνητικά επικίνδυνα αποτελέσματα ενός φαινομένου, προϊόντος ή διεργασίας και ότι η επιστημονική αξιολόγηση δεν επιτρέπει τον προσδιορισμό του κινδύνου με επαρκή βεβαιότητα.

Η υιοθέτηση μιας προσέγγισης που θα βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης πρέπει να ξεκινά με μια επιστημονική αξιολόγηση, όσο το δυνατόν πληρέστερη, και όπου είναι δυνατόν, να προσδιορίζει σε κάθε στάδιο το βαθμό της επιστημονικής αβεβαιότητας.

5. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων πρέπει να γνωρίζουν το βαθμό αβεβαιότητας που χαρακτηρίζει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης των διαθέσιμων επιστημονικών στοιχείων. Η κρίση σχετικά με το ποιο είναι "αποδεκτό" επίπεδο κινδύνου για την κοινωνία είναι κατ' εξοχήν *πολιτική* ευθύνη. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων που βρίσκονται αντιμέτωποι με ένα *απαράδεκτο* κίνδυνο, με επιστημονική αβεβαιότητα και με τις ανησυχίες της κοινής γνώμης έχουν καθήκον να δώσουν απαντήσεις. Συνεπώς όλοι αυτοί οι παράγοντες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

Σε ορισμένες περιπτώσεις η σωστή απάντηση μπορεί να είναι να μην γίνει καμία ενέργεια ή τουλάχιστον να μην θεσπιστούν δεσμευτικά νομικά μέτρα. Σε περίπτωση απόφασης για να γίνουν κάποιες ενέργειες υπάρχει ένα ευρύτατο φάσμα πρωτοβουλιών, από νομικώς δεσμευτικά μέτρα μέχρι την κατάρτιση ενός ερευνητικού σχεδίου ή τη διατύπωση μιας σύστασης.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να είναι διαφανής και να εμπλέκει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη όσο το δυνατόν νωρίτερα και στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση.

6. Όταν κριθεί αναγκαία η ανάληψη δράσης, τα μέτρα βάσει της αρχής της προφύλαξης πρέπει να είναι *inter alia*:

- *ανάλογα* προς το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας,
- *μη επιφέροντα διακρίσεις* κατά την εφαρμογή τους,

- *συνεπή* με παρόμοια μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί,
- να *βασίζονται σε εξέταση των ενδεχόμενων οφελών και του κόστους* της δράσης ή της μη ανάληψης δράσης (συμπεριλαμβανομένης, όπου χρειάζεται και είναι εφικτό, μιας οικονομικής ανάλυσης κόστους/οφέλους),
- να *υπόκεινται σε αναθεώρηση*, υπό το φως των νέων επιστημονικών δεδομένων, και
- να *είναι σε θέση να αποδίδουν ευθύνες για την προσκόμιση των επιστημονικών αποδείξεων* που είναι απαραίτητες για μια εμπειριστατωμένη αξιολόγηση του κινδύνου.

Αναλογικότητα σημαίνει ότι τα μέτρα είναι ειδικά προσαρμοσμένα στο επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας. Ο κίνδυνος σπάνια μπορεί να μηδενιστεί αλλά μια ελλιπής αξιολόγηση του κινδύνου μπορεί να μειώσει σημαντικά το φάσμα των επιλογών που διαθέτουν οι διαχειριστές του κινδύνου. Η καθολική απαγόρευση μπορεί να μην συνιστά αντίδραση ανάλογη με ένα δυνητικό κίνδυνο σε όλες τις περιπτώσεις. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι η μόνη δυνατή απάντηση σε ένα δεδομένο κίνδυνο.

Μέτρα μη επιφέροντα διακρίσεις σημαίνει ότι συγκρίσιμες καταστάσεις πρέπει να τυγχάνουν ίδιας αντιμετώπισης και ότι διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός εάν υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι για κάτι τέτοιο.

Συνέπεια σημαίνει ότι το πεδίο εφαρμογής και η φύση των μέτρων πρέπει να είναι συγκρίσιμα με εκείνα των μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί σε ισοδύναμα πεδία και όπου ήταν διαθέσιμα όλα τα επιστημονικά δεδομένα.

Η εξέταση του κόστους και των οφελών συνεπάγεται τη σύγκριση του συνολικού κόστους που θα έχουν για την Κοινότητα η ανάληψη και η μη ανάληψη δράσης, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Δεν πρόκειται για μια απλή οικονομική ανάλυση κόστους-οφέλους: το πεδίο εφαρμογής είναι πολύ ευρύτερο και περιλαμβάνει την εξέταση μη οικονομικών στοιχείων, όπως είναι η αποτελεσματικότητα των δυνατών επιλογών και η αποδοχή τους από την κοινή γνώμη. Κατά την εξέταση αυτή πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η γενική αρχή και η νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με τις οποίες η προστασία της υγείας υπερισχύει των οικονομικών συμφερόντων.

Μέτρα υποκείμενα σε αναθεώρηση υπό το φως νέων επιστημονικών δεδομένων, σημαίνει ότι τα μέτρα που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης πρέπει να διατηρούνται εν ισχύ όσο τα επιστημονικά στοιχεία παραμένουν ελλιπή ή μη καταληκτικά και όσο ο κίνδυνος θεωρείται τόσο μεγάλος ώστε να μην είναι δυνατόν να γίνει ανεκτός από την κοινωνία, δεδομένου του επιλεγέντος επιπέδου προστασίας. Τα μέτρα πρέπει να αναθεωρούνται περιοδικώς υπό το φως της επιστημονικής προόδου και να τροποποιούνται ανάλογα.

Η απόδοση ευθύνης για την προσκόμιση επιστημονικών αποδείξεων είναι ήδη κοινή συνέπεια των μέτρων αυτών. Οι χώρες που επιβάλουν την απαίτηση προηγούμενης έγκρισης (άδεια κυκλοφορίας στο εμπόριο) για προϊόντα που

κρίνουν *a priori* επικίνδυνα αντιστρέφουν το βάρος απόδειξης της ζημίας, χαρακτηρίζοντας τα προϊόντα αυτά ως επικίνδυνα εκτός εάν και μέχρις ότου οι επιχειρήσεις πραγματοποιήσουν την επιστημονική εργασία που είναι αναγκαία για να αποδειχθεί ότι τα προϊόντα αυτά είναι ασφαλή.

Όπου δεν υπάρχει διαδικασία προέγκρισης, μπορεί να εναπόκειται στο χρήστη ή τις δημόσιες αρχές να αποδείξουν τη φύση μιας πηγής κινδύνου και το επίπεδο του κινδύνου που ενδέχεται να έχει ένα προϊόν ή μια διεργασία. Σε τέτοιες περιπτώσεις, μπορεί να ληφθεί ένα ειδικό μέτρο προφύλαξης για να μετατοπιστεί το βάρος απόδειξης στον παραγωγό, τον κατασκευαστή ή τον εισαγωγέα αλλά αυτό δεν μπορεί να είναι γενικός κανόνας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
2.	ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ	9
3.	Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ.....	10
5.	Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ.....	14
	5.1 Οι κινητήριοι παράγοντες για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης	15
	5.1.1 Εντοπισμός των δυνάμει αρνητικών αποτελεσμάτων.....	15
	5.1.2 Επιστημονική αξιολόγηση	15
	5.1.3 Επιστημονική αβεβαιότητα.....	16
	5.2. Τα μέτρα που απορρέουν από την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης	17
	5.2.1. Η απόφαση για την ανάληψη ή όχι δράσης.....	17
	5.2.2. Φύση της ενδεχομένως αποφασισθείσας δράσης	17
6.	ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ	18
	6.1.Υλοποίηση	18
	6.2. Ο κινητήριος μοχλός	19
	6.3. Οι γενικές εφαρμοστέες αρχές.....	20
	6.3.1. Η αναλογικότητα.....	20
	6.3.2. Η μη διακριτική μεταχείριση.....	21
	6.3.3. Η συνέπεια	21
	6.3.4.Η εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που συνεπάγονται η ανάληψη δράσης	
	6.3.5. Η εξέταση της επιστημονική εξέλιξης.....	23

6.4. Το βάρος απόδειξης.....	24
7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	25

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ορισμένα πρόσφατα γεγονότα έδειξαν ότι η κοινή γνώμη έχει αυξημένη αντίληψη των κινδύνων στους οποίους ενδέχεται να εκτίθενται οι πληθυσμιακές ομάδες ή το περιβάλλον τους.

Η εκπληκτική ανάπτυξη των μέσων επικοινωνίας ευνόησε αυτήν τη νέα ικανότητα ευαισθητοποίησης ως προς την εμφάνιση νέων κινδύνων, προτού οι επιστημονικές έρευνες προλάβουν να ρίξουν φως στο πρόβλημα. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους φόβους που συνοδεύουν αυτήν την αντίληψη και να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα για την εξάλειψη αυτών των φόβων, ή τουλάχιστον να περιορίζουν τον κίνδυνο σε ένα ελάχιστο αποδεκτό επίπεδο. Το Συμβούλιο ενέκρινε στις 13 Απριλίου 1999 ψήφισμα με το οποίο ζητά από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων, *«να είναι στο μέλλον περισσότερο αποφασισμένη να χρησιμοποιεί την αρχή της προφύλαξης κατά τη σύνταξη προτάσεων νομοθετικών πράξεων και στις άλλες της δραστηριότητες τις σχετικές με τους καταναλωτές και να ανσπύσσει κατά προτεραιότητα σαφείς και αποτελεσματικές κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή αυτής της αρχής»*. Η ανακοίνωση αυτή αποτελεί συνιστώσα της απάντησης της Επιτροπής.

Η διάσταση της αρχής της προφύλαξης ξεπερνά τις προβληματικές που συνδέονται με τους κινδύνους σε βραχυπρόθεσμο ή μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Αφορά επίσης φαινόμενα των οποίων η χρονική εμβέλεια είναι μακροπρόθεσμη και επηρεάζει την ευημερία των μελλοντικών γενεών.

Όταν αποφασίζουμε για τη λήψη μέτρων χωρίς να περιμένουμε να διαθέτουμε όλες τις απαραίτητες επιστημονικές γνώσεις, αυτό παραπέμπει σαφώς σε μια προσέγγιση βασισμένη στην προφύλαξη.

Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων έρχονται συνεχώς αντιμέτωποι με το δίλημμα της επίτευξης ισορροπίας μεταξύ, αφενός, των ελευθεριών και των δικαιωμάτων των ατόμων, της βιομηχανίας και των οργανώσεων και, αφετέρου, της ανάγκης να μειωθεί ή να εξλειφθεί ο κίνδυνος δυσμενών αποτελεσμάτων για το περιβάλλον ή την υγεία.

Η εξέυρεση της σωστής ισορροπίας ώστε να μπορέσουν να ληφθούν αποφάσεις ανάλογες με τον κίνδυνο, μη εισάγουσες διακρίσεις, διαφανείς και συνεπείς, οι οποίες ταυτόχρονα να διασφαλίζουν το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας, απαιτεί μια δομημένη διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων συνοδεία λεπτομερών επιστημονικών και άλλων αντικειμενικών πληροφοριών. Η δομή αυτή παρέχεται από τα τρία συστατικά στοιχεία της ανάλυσης κινδύνων: την αξιολόγηση του κινδύνου, την επιλογή της στρατηγικής για τη διαχείριση του κινδύνου και την κοινοποίηση του κινδύνου.

Κάθε αξιολόγηση κινδύνου πρέπει να βασίζεται στο υπάρχον σώμα των επιστημονικών και στατιστικών δεδομένων. Συνήθως οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται όταν υπάρχουν επαρκείς διαθέσιμες πληροφορίες για τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα αλλά σε άλλες περιστάσεις μπορεί να εκλείπουν ορισμένα δεδομένα.

Το εάν θα γίνει ή όχι προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης είναι μια απόφαση η οποία λαμβάνεται υπό συνθήκες όπου οι επιστημονικές πληροφορίες είναι ανεπαρκείς, μη καταληκτικές ή αβέβαιες και όπου υπάρχουν ενδείξεις ότι τα ενδεχόμενα αποτελέσματα για το περιβάλλον ή την υγεία του ανθρώπου, των ζώων και των φυτών είναι δυνάμει επικίνδυνα και ασυνεπή με το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας.

2. ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

Σκοπός της ανακοίνωσης αυτής είναι να ενημερωθούν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ιδιαίτερα δε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, για τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει ή προτίθεται να εφαρμόσει την αρχή της προφύλαξης όταν πρόκειται να λάβει αποφάσεις σχετικά με τη θέση ενός κινδύνου υπό έλεγχο. Ωστόσο, η παρούσα ανακοίνωση γενικής εμβέλειας δεν στοχεύει στο να θέσει τέρμα στη συζήτηση αλλά να συμβάλει στον τρέχοντα προβληματισμό, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Η παρούσα ανακοίνωση επιδιώκει να διαμορφώσει ένα κοινό πεδίο για την κατανόηση των παραγόντων που οδηγούν στην προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης και της θέσης που κατέχει η αρχή αυτή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και στο να διατυπώσει κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης που θα βασίζονται σε ορθολογικές και συνεκτικές αρχές.

Οι προσανατολισμοί που σκιαγραφούνται στην παρούσα ανακοίνωση έχουν μόνο την πρόθεση να χρησιμεύσουν ως γενικές κατευθυντήριες γραμμές και δεν επιδιώκουν με κανένα τρόπο να τροποποιήσουν ή να επηρεάσουν τις διατάξεις της Συνθήκης ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου.

Ένας άλλος στόχος είναι να αποφευχθεί η αδικαιολόγητη προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης που σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογία για κεκαλυμμένο προστατευτισμό. Η ανάπτυξη διεθνών κατευθυντήριων γραμμών θα μπορούσε να διευκολύνει την επίτευξη του στόχου αυτού. Η Επιτροπή θέλει επίσης να υπογραμμίσει στην ανακοίνωσή της αυτή ότι η μελετώμενη χρήση της αρχής της προφύλαξης σέβεται τις υποχρεώσεις αυτές και καθόλου δεν αποτελεί μέσο για τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις συμφωνίες του ΠΟΕ.

Είναι επίσης απαραίτητο να τερματισθεί η σύγχυση που υφίσταται μεταξύ της χρήσης της αρχής της προφύλαξης και της επιδίωξης εκμηδένισης του κινδύνου, κάτι που στην πραγματικότητα υφίσταται σπανιότατα. Η επιδίωξη υψηλού επιπέδου προστασίας για την υγεία, την ασφάλεια, το περιβάλλον και τους καταναλωτές εντάσσεται στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς που αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό της Κοινότητας.

Η Κοινότητα έχει ήδη προσφύγει στο παρελθόν στην αρχή της προφύλαξης. Ιδιαίτερη πείρα έχει συσσωρευτεί εδώ και καιρό σε θέματα περιβάλλοντος για το οποίο πολλά μέτρα εμπνέονται από την αρχή της προφύλαξης, όπως αυτά που

αφορούν την προστασία της στιβάδας του όζοντος ή σε θέματα μεταβολών του κλίματος.

3. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Κοινότητα επεδίωξε σταθερά την επίτευξη προστασίας υψηλού επιπέδου, μεταξύ άλλων σε θέματα περιβάλλοντος και υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών. Στις περισσότερες περιπτώσεις τα μέτρα που επιτρέπουν την επίτευξη αυτού του υψηλού επιπέδου προστασίας μπορούν να καθορίζονται σε επαρκείς επιστημονικές βάσεις. Ωστόσο όταν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι ανησυχίας για το ότι δυνητικοί κίνδυνοι θα μπορούσαν να πλήξουν το περιβάλλον, την υγεία του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών, αλλά τα διαθέσιμα δεδομένα δεν επιτρέπουν λεπτομερή αξιολόγηση των κινδύνων αυτών, έχει γίνει πολιτικώς δεκτή η αρχή της προφύλαξης ως στρατηγική διαχείρισης των κινδύνων σε πολλούς τομείς.

Προκειμένου να δοθεί πληρέστερη εικόνα της προσφυγής στην αρχή της προφύλαξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να εξετασθούν τα νομοθετικά κείμενα, η νομολογία που ανέπτυξε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ή το Πρωτοδικείο και οι πολιτικοί προσανατολισμοί που απορρέουν από τα κείμενα αυτά.

Νομικά κείμενα

Το σημείο αφετηρίας για την ανάλυσή μας βρίσκεται στα νομικά κείμενα στα οποία υπάρχει ρητή ή έμμεση αναφορά στην αρχή της προφύλαξης. (Παράρτημα I, Αναφορά 1).

Σε κοινοτικό επίπεδο, η μόνη ρητή αναφορά στην αρχή της προφύλαξης βρίσκεται στον τίτλο για το περιβάλλον της συνθήκης ΕΚ και συγκεκριμένα στο άρθρο 174. Δεν πρέπει ωστόσο να συνάγουμε ότι η αρχή αυτή είναι εφαρμόσιμη μόνο στον τομέα του περιβάλλοντος. (Παράρτημα I, Αναφορές 2, 3 και 4). Παρ' όλο που η αρχή αναφέρεται στη Συνθήκη, δεν δίνεται ορισμός.

Όπως συμβαίνει και με άλλες γενικές έννοιες που περιέχονται στη νομοθεσία, όπως η έννοια της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας, εναπόκειται στους υπευθύνους λήψης αποφάσεων και σε τελευταίο βαθμό στα δικαιοδοτικά όργανα, να διευκρινίζουν τα όρια της αρχής αυτής. Με άλλα λόγια η εμβέλεια της αρχής της προφύλαξης συνδέεται επίσης με την εξέλιξη της νομολογίας η οποία κατά κάποιο τρόπο επηρεάζεται από τις κοινωνικές και πολιτικές αξίες που κυριαρχούν στην κοινωνία.

Δεν πρέπει ωστόσο να συμπεράνουμε ότι η έλλειψη ορισμού σημαίνει αβεβαιότητα δικαίου. Η πρακτική που ακολουθείται κατά την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης από τα κοινοτικά όργανα και ο δικαστικός έλεγχος επιτρέπουν στην πράξη τον ακριβέστερο ορισμό της εμβέλειας της έννοιας της αρχής της προφύλαξης.

Η νομολογία

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Πρωτοδικείο είχαν ήδη την ευκαιρία να ελέγξουν την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης σε υποθέσεις και

με τον τρόπο αυτό να ξεκινήσουν να αναπτύσσουν μια σχετική νομολογία. (βλ. Παράρτημα I, Αναφορές 5, 6 και 7).

Οι πολιτικοί προσανατολισμοί

Αυτοί διαφαίνονται σε ό,τι αφορά την Επιτροπή στο Πράσινο Βιβλίο που εξέδωσε σχετικά με τις γενικές αρχές της νομοθεσίας τροφίμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην ανακοίνωσή της της 30ής Απριλίου 1997 για την υγεία των καταναλωτών και την ασφάλεια των τροφίμων, σε ό,τι αφορά το Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του της 10ης Μαρτίου 1998 σχετικά με το Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής, σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο στο ψήφισμά του της 13ης Απριλίου 1999 και σε ό,τι αφορά τη μικτή κοινοβουλευτική επιτροπή του ΕΟΧ (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος) στο ψήφισμά της της 16ης Μαρτίου 1999 (Παράρτημα I, Αναφορές 8-12).

Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι η αρχή της προφύλαξης είναι μια αρχή γενικής εφαρμογής που πρέπει να λαμβάνεται ιδίως υπόψη στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών.

Παρ' όλο που στη Συνθήκη η αρχή της προφύλαξης δεν αναφέρεται ρητώς παρά μόνον στον τομέα του περιβάλλοντος, το πεδίο εφαρμογής της είναι πολύ ευρύτερο. Καλύπτει εκείνες τις συγκεκριμένες περιστάσεις όπου τα επιστημονικά τεκμήρια είναι ανεπαρκή, μη καταληκτικά ή αβέβαια και όπου υπάρχουν ενδείξεις, χάρη σε μια προκαταρκτική αντικειμενική επιστημονική αξιολόγηση, ότι είναι λογικό να υπάρχουν ανησυχίες για το ότι τα δυνάμει επικίνδυνα αποτελέσματα για το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών είναι ασυνεπή με το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας.

4. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Σε διεθνές επίπεδο για πρώτη φορά αναγνωρίζεται η αρχή της προφύλαξης στον Παγκόσμιο Χάρτη για τη Φύση που εγκρίθηκε από τη γενική συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1982. Στη συνέχεια συμπεριλήφθηκε σε διάφορες διεθνείς συμβάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος. (βλ. Παράρτημα II).

Η καθιέρωση της αρχής αυτής έγινε κατά τη διάσκεψη του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, στη διάρκεια της οποίας εγκρίθηκε η δήλωση του Ρίο, όπου στην αρχή 15 αναφέρεται: «προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, η προσέγγιση βάσει της προφύλαξης πρέπει να εφαρμόζεται ευρέως από τα κράτη ανάλογα με τις ικανότητές τους. Όπου υφίσταται απειλή για σοβαρή ή αμετάκλητη ζημία, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως λόγος για την αναβολή λήψης μέτρων αποτελεσματικών ως προς το κόστος προκειμένου να προληφθεί η υποβάθμιση του περιβάλλοντος». Εξάλλου η σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές και η σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα, που εγκρίθηκαν στην ίδια διάσκεψη, περιέχουν και οι δύο αναφορά στην αρχή της προφύλαξης. Πρόσφατα, στις 28 Ιανουαρίου 2000, κατά τη διάσκεψη των μερών της σύμβασης για τη βιολογική ποικιλότητα, στο πρωτόκολλο για τη βιοασφάλεια σχετικά με την ασφαλή μεταφορά, μεταχείριση και χρησιμοποίηση ζώντων τροποποιημένων οργανισμών προϊόντων της

βιοτεχνολογίας επιβεβαιώθηκε η θεμελιώδης λειτουργία της αρχής της προφύλαξης (βλ. Παράρτημα II).

Συνεπώς προκύπτει ότι η αρχή αυτή εδραιώθηκε σταδιακά στο διεθνές δίκαιο του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του οποίου εξελίχθηκε σε γνήσια αρχή του διεθνούς δικαίου με γενική εμβέλεια.

Οι συμφωνίες του ΠΟΕ επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση αυτή. Το προοίμιο της συμφωνίας για την ίδρυση του ΠΟΕ δίνει έμφαση στους όλο και στενότερους δεσμούς μεταξύ του διεθνούς εμπορίου και της προστασίας του περιβάλλοντος.¹ Μια συνεπής προσέγγιση συνεπάγεται ότι η αρχή της προφύλαξης έχει ληφθεί δεόντως υπόψη στις συμφωνίες αυτές, ιδίως στη συμφωνία για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (SPS) καθώς και στη συμφωνία για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο (TBT), προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι αυτή η αρχή που έχει γενικό χαρακτήρα εφαρμόζεται κατάλληλα σ' αυτήν την έννομη τάξη.

Έτσι, εντός του ΠΟΕ κάθε μέλος διαθέτει το αυτόνομο δικαίωμα να καθορίζει το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ή της υγείας που εκείνο κρίνει πρόσφορο. Συνεπώς μπορεί να εφαρμόζει μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης, με τα οποία επιτυγχάνεται υψηλότερο επίπεδο προστασίας από εκείνο που θα απέρρευε από τους σχετικούς διεθνείς κανόνες ή συστάσεις. Οι πρόσφατες εξελίξεις που σχετίζονται με ορισμένες υποθέσεις μέσα στον ΠΟΕ επιβεβαιώνουν τις σκέψεις αυτές.

Η συμφωνία για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (συμφωνία SPS) σαφώς επικυρώνει τη χρήση της αρχής της προφύλαξης, παρ' όλο που ο όρος καθαυτός δεν χρησιμοποιείται ρητώς. Αν και ο γενικός κανόνας είναι να βασίζεται κάθε μέτρο υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας σε επιστημονικές αρχές και να μην διατηρείται εν ισχύ άνευ επαρκών επιστημονικών αποδείξεων, προβλέπεται στο άρθρο 5(7) παρέκκλιση από τις αρχές αυτές σύμφωνα με την οποία: *«στις περιπτώσεις όπου τα σχετικά επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία είναι ανεπαρκή, οποιοδήποτε μέλος δύναται να εγκρίνει προσωρινά μέτρα υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας βάσει των διαθέσιμων σχετικών πληροφοριών, περιλαμβανομένων των προερχόμενων από τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς καθώς και από μέτρα υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας που εφαρμόζονται από άλλα μέλη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, τα μέλη επιδιώκουν να αποκτήσουν τις αναγκαίες πρόσθετες πληροφορίες, ώστε να προβούν σε περισσότερο αντικειμενική εκτίμηση των κινδύνων*

¹ «Τα μέρη της παρούσας συμφωνίας ... αναγνωρίζοντας ότι οι σχέσεις τους στον εμπορικό και οικονομικό τομέα είναι ανάγκη να διαμορφώνονται με απότερο σκοπό την άνοδο του βιοτικού επιπέδου, την εξασφάλιση πλήρους απασχόλησης και υψηλού, συνεχώς αυξανόμενου επιπέδου του πραγματικού εισοδήματος και της πραγματικής ζήτησης, καθώς και την επέκταση της παραγωγής και του εμπορίου στους τομείς των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών, επιτρέποντας ταυτόχρονα την άριστη χρήση των πόρων σε παγκόσμιο επίπεδο σύμφωνα με τους στόχους της διαρκούς ανάπτυξης επιδιώκοντας τόσο την προστασία και τη διατήρηση του περιβάλλοντος όσο και την αύξηση των μέσων για την επίτευξη αυτού του στόχου κατά τρόπο που να συμβιβάζεται με τις αντίστοιχες ανάγκες και ανησυχίες τους στα διάφορα επίπεδα της οικονομικής ανάπτυξης, ...»

και να επανεξετάσουν αναλόγως το μέτρο υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας εντός ενλόγου προθεσμίας».

Συνεπώς, σύμφωνα με τη συμφωνία SPS, τα μέτρα που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης όταν τα επιστημονικά δεδομένα είναι ανεπαρκή, είναι προσωρινά και συνεπάγονται την ανάληψη προσαρτημάτων για τη διευκρίνιση ή την απόκτηση των απαραίτητων επιστημονικών δεδομένων. Πρέπει να τονισθεί ότι ο προσωρινός χαρακτήρας των μέτρων δεν είναι αναγκαστικά συνδεδεμένος με μια χρονική προθεσμία αλλά εξαρτάται από την εξέλιξη της επιστημονικής γνώσης.

Η χρήση του όρου «περισσότερο αντικειμενική εκτίμηση των κινδύνων» στο άρθρο 5.7 υποδηλώνει ότι το μέτρο προφύλαξης μπορεί να βασίζεται σε μια λιγότερο αντικειμενική εκτίμηση αλλά πρέπει ωστόσο να περιέχει μια αξιολόγηση του κινδύνου.

Η έννοια της αξιολόγησης του κινδύνου στη συμφωνία SPS αφήνει ερμηνευτικό περιθώριο για το τι μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση μιας προσέγγισης προφύλαξης. Η αξιολόγηση του κινδύνου στην οποία βασίζεται ένα μέτρο μπορεί να περιλαμβάνει μη ποσοτικοποιήσιμα δεδομένα πραγματολογικής ή ποιοτικής φύσης και δεν περιορίζεται αποκλειστικά σε καθαρώς ποσοτικά επιστημονικά δεδομένα. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώθηκε από το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο του ΠΟΕ στην περίπτωση των αυξητικών ορμονών με την οποία απορρίφθηκε η αρχική ερμηνεία της ομάδας σύμφωνα με την οποία η αξιολόγηση του κινδύνου έπρεπε να είναι ποσοτική και να καθορίζει ένα ελάχιστο βαθμό κινδύνου.

Οι αρχές που περιέχονται στο άρθρο 5.7 της συμφωνίας SPS πρέπει να τηρούνται σε ό,τι αφορά τα μέτρα υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας, ωστόσο δεδομένης της φύσης άλλων τομέων, όπως είναι το περιβάλλον, ενδέχεται να πρέπει να ληφθούν υπόψη αρχές εν μέρει διαφορετικές.

Μελετώνται διεθνείς κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης στον Codex Alimentarius. Τέτοιου είδους οδηγίες σε αυτόν αλλά και σε άλλους τομείς μπορούν ν' ανοίξουν το δρόμο για μια εναρμονισμένη προσέγγιση από τα μέλη του ΠΟΕ, ώστε να σχεδιαστούν μέτρα για την προστασία της υγείας ή του περιβάλλοντος αλλά και να αποφευχθεί η κατάχρηση της αρχής της προφύλαξης η οποία θα μπορούσε διαφορετικά να οδηγήσει σε αδικαιολόγητους φραγμούς για το εμπόριο.

Υπό το φως αυτών των παρατηρήσεων, η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακολουθώντας και το παράδειγμα άλλων μελών του ΠΟΕ, η Κοινότητα διαθέτει το δικαίωμα να καθορίζει εκείνο το επίπεδο προστασίας, ιδίως σε θέματα περιβάλλοντος και υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών, που αυτή θεωρεί προσήκον. Στο πλαίσιο αυτό, η Κοινότητα οφείλει να τηρεί τα άρθρα 6, 95, 152 και 174 της Συνθήκης. Για το σκοπό αυτό, η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης συνιστά ουσιαστικό στοιχείο της πολιτικής της. Είναι σαφές ότι οι επιλογές της Κοινότητας θα έχουν αντίκτυπο στις θέσεις που η Κοινότητα θα υποστηρίξει σε διεθνές επίπεδο, ιδίως δε σε πολυμερές, σε ό,τι αφορά την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης.

Δεδομένων των καταβολών της αρχής της προφύλαξης και των αυξανόμενων

προεκτάσεων της στο διεθνές δίκαιο, και ιδίως στις συμφωνίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, σε διεθνές επίπεδο η αρχή αυτή πρέπει να αντικατοπτρίζεται δεόντως στους διάφορους τομείς όπου μπορεί να έχει εφαρμογή.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, όπως και τα άλλα μέλη του ΠΟΕ, η Κοινότητα διαθέτει το δικαίωμα να καθορίζει εκείνο το επίπεδο προστασίας, ιδίως στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών, που εκείνη θεωρεί προσηκόν. Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης συνιστά ουσιαστικό στοιχείο της πολιτικής της. Οι επιλογές της Κοινότητας για το σκοπό αυτό έχουν και θα συνεχίσουν να έχουν αντίκτυπο στις θέσεις που η Κοινότητα θα υποστηρίζει σε διεθνές επίπεδο, και ιδίως σε πολυμερές, σε ό,τι αφορά την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης.

5. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ

Από την ανάλυση της αρχής της προφύλαξης αναδεικνύονται δύο πτυχές οι οποίες είναι από τη φύση τους διακριτές: (i) η **πολιτική απόφαση να γίνουν ή να μη γίνουν ενέργειες**, που συνδέεται με τους **κινητήριους παράγοντες** για τη χρήση της αρχής της προφύλαξης (ii) στην περίπτωση που λαμβάνεται θετική απόφαση, **πώς ενεργούμε**, δηλαδή ποια είναι τα **μέτρα** που απορρέουν από τη χρήση της αρχής της προφύλαξης.

Υπάρχουν αποκλίνουσες απόψεις ως προς τη συνεκτίμηση της επιστημονικής αβεβαιότητας στην ανάλυση του κινδύνου και ιδίως εάν αυτή η συνεκτίμηση πρέπει να γίνεται κατά την αξιολόγηση του κινδύνου ή κατά τη διαχείρισή του. Αυτές οι αποκλίνουσες απόψεις προκύπτουν από μια σύγκυση μεταξύ της συνετής προσέγγισης και της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης. Αυτές οι δύο πτυχές είναι συμπληρωματικές αλλά δεν πρέπει να συγχέονται.

Η συνετή προσέγγιση εντάσσεται στο πλαίσιο της πολιτικής για την αξιολόγηση των κινδύνων που καθορίζεται πριν από οποιαδήποτε αξιολόγηση του κινδύνου και η οποία επικαλείται τα στοιχεία που αναλύονται στο 5.1.3. Αποτελεί συνεπώς αναπόσπαστο μέρος της επιστημονικής γνώμης που εκδίδουν οι αξιολογητές του κινδύνου.

Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης αντιθέτως ανήκει στη σφαίρα της διαχείρισης του κινδύνου, όταν η επιστημονική αβεβαιότητα δεν επιτρέπει πλήρη αξιολόγηση του κινδύνου και οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων εκτιμούν ότι μπορεί να απειληθεί το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ή της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα μέτρα για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο της ανάλυσης του κινδύνου και ειδικότερα στη διαχείριση του κινδύνου.

5.1 Οι κινητήριοι παράγοντες για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης

Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης γίνεται μόνο στην υποθετική περίπτωση δυνητικού κινδύνου, ακόμα και αν ο κίνδυνος αυτός δεν μπορεί να αποδειχθεί πλήρως και το ποσοτικοποιημένο εύρος του ή τα αποτελέσματά του δεν μπορούν να καθορισθούν λόγω της ανεπάρκειας ή του μη καταληκτικού χαρακτήρα των επιστημονικών δεδομένων.

Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η αρχή της προφύλαξης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να νομιμοποιεί τη λήψη αποφάσεων αυθαίρετου χαρακτήρα.

5.1.1 Εντοπισμός των δυνάμει αρνητικών αποτελεσμάτων

Η αξιολόγηση των επιστημονικών δεδομένων που αφορούν τους κινδύνους είναι όρος για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης. Υπάρχει ένα στοιχείο που προηγείται λογικά και χρονολογικά αυτής της αξιολόγησης: πρόκειται για τον εντοπισμό των δυνάμει αρνητικών αποτελεσμάτων ενός φαινομένου. Για να υπάρξει καλύτερη αντίληψη των αποτελεσμάτων αυτών είναι αναγκαίο να γίνεται μια επιστημονική εξέταση. Η απόφαση για την πραγματοποίηση αυτής της εξέτασης χωρίς να αναμένονται πρόσθετες πληροφορίες συνδέεται με μια λιγότερο θεωρητική και περισσότερο πραγματιστική προσέγγιση του κινδύνου.

5.1.2 Επιστημονική αξιολόγηση

Η επιστημονική αξιολόγηση των δυνάμει δυσμενών αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται βάσει των διαθέσιμων δεδομένων όταν εξετάζεται εάν είναι αναγκαία η λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών. Η αξιολόγηση του κινδύνου πρέπει να γίνεται, όπου είναι εφικτό, όταν λαμβάνεται απόφαση για το εάν θα χρησιμοποιηθεί ή όχι η αρχή της προφύλαξης. Αυτό απαιτεί αξιόπιστα επιστημονικά δεδομένα και λογικό συλλογισμό, που οδηγούν σε ένα συμπέρασμα που εκφράζει την πιθανότητα εμφάνισης και τη σοβαρότητα του αντικτύπου μιας πηγής κινδύνου στο περιβάλλον ή στην υγεία ενός δεδομένου πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένης της έκτασης της ενδεχόμενης ζημίας, της εμμονής, της αντιστρεψιμότητας και του καθυστερημένου αποτελέσματος. Ωστόσο δεν είναι δυνατό σε όλες τις περιπτώσεις να πραγματοποιηθεί μια εμπεριστατωμένη αξιολόγηση του κινδύνου αλλά προσπάθειες πρέπει να καταβάλλονται για την αξιολόγηση των διαθέσιμων επιστημονικών πληροφοριών.

Όπου αυτό είναι δυνατό, η έκθεση αυτή πρέπει να συνοδεύεται από μια αξιολόγηση της υπάρχουσας γνώσης και των διαθέσιμων πληροφοριών, με τις απόψεις των επιστημόνων για την αξιοπιστία της αξιολόγησης καθώς και για τις αβεβαιότητες που παραμένουν. Εάν είναι απαραίτητο θα περιέχει επίσης τον εντοπισμό ζητημάτων για περαιτέρω επιστημονική έρευνα.

Η αξιολόγηση του κινδύνου έχει τέσσερις συνιστώσες: τον εντοπισμό της πηγής του κινδύνου, το χαρακτηρισμό της πηγής του κινδύνου, την

εκτίμηση της έκθεσης και το χαρακτηρισμό του κινδύνου (Παράρτημα III). Τα όρια της επιστημονικής γνώσης μπορεί να επηρεάζουν καθεμιά από αυτές τις συνιστώσες, επιδρώντας στο συνολικό επίπεδο της υπολειπόμενης αβεβαιότητας και επηρεάζοντας τέλος τα θεμέλια των προστατευτικών ή προληπτικών ενεργειών. Η ολοκλήρωση αυτών των τεσσάρων βημάτων πρέπει να επιχειρείται πριν από τη λήψη απόφασης για δράση.

5.1.3 Επιστημονική αβεβαιότητα

Η επιστημονική αβεβαιότητα είναι συνήθως απόρροια πέντε χαρακτηριστικών της επιστημονικής μεθόδου: της επιλεγείσας μεταβλητής, των μετρήσεων που έγιναν, των δειγμάτων που ελήφθησαν, των υποδειγμάτων που χρησιμοποιήθηκαν και της αιτιώδους σχέσης. Η επιστημονική αβεβαιότητα μπορεί να προκύπτει επίσης από μια αντιδικία επί των υπαρχόντων δεδομένων ή την έλλειψη ορισμένων σχετικών δεδομένων. Η αβεβαιότητα μπορεί να σχετίζεται με ποιοτικά ή ποσοτικά στοιχεία της ανάλυσης.

Μια πιο αφηρημένη και γενικευμένη προσέγγιση που προτιμάται από κάποιους επιστήμονες είναι ο διαχωρισμός του συνόλου των αβεβαιοτήτων σε τρεις κατηγορίες: πόλωση, τυχαιότητα και αληθινή μεταβλητότητα. Κάποιοι άλλοι εμπειρογνώμονες κατηγοριοποιούν με βάση την εκτίμηση του διαστήματος εμπιστοσύνης της πιθανότητας εμφάνισης και της δριμύτητας της επίπτωσης του κινδύνου.

Το ζήτημα είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο και η Επιτροπή δρομολόγησε ένα σχέδιο με θέμα "Τεχνολογικός κίνδυνος και διαχείριση της αβεβαιότητας" που διεξάγεται υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Επιστήμης και Τεχνολογίας. Οι τέσσερις εκθέσεις του παρατηρητηρίου θα δημοσιευτούν στο προσεχές μέλλον και θα παρέχουν εμπειριστατωμένη περιγραφή της επιστημονικής αβεβαιότητας.

Οι αξιολογητές του κινδύνου συνηθίζουν να λαμβάνουν υπόψη αυτούς τους παράγοντες αβεβαιότητας χρησιμοποιώντας στοιχεία σύνεσης, όπως για παράδειγμα:

- βασίζονται σε ζώα ως υποδείγματα για να καταλήξουν στα δυνητικά για τον άνθρωπο αποτελέσματα·
- χρησιμοποιούν κλίμακες σωματικού βάρους για τις συγκρίσεις μεταξύ των ειδών·
- υιοθετούν έναν συντελεστή ασφάλειας κατά την αξιολόγηση μιας ημερήσιας αποδεκτής δόσης προκειμένου να ληφθεί υπόψη η μεταβλητότητα εντός του είδους και μεταξύ των ειδών· η τιμή του συντελεστή αυτού μεταβάλλεται σε συνάρτηση με το βαθμό αβεβαιότητας των διαθέσιμων δεδομένων·
- δεν καθορίζουν ημερήσια αποδεκτή δόση για τις αναγνωρισμένες γενοτοξικές καρκινογόνους ουσίες·

- λαμβάνουν ως βάση το επίπεδο «ALARA» (as low as reasonably achievable: τόσο χαμηλό όσο είναι λογικά εφικτό) για ορισμένες τοξικές προσμεμίξεις.

Οι διαχειριστές του κινδύνου πρέπει να έχουν τέλεια γνώση αυτών των παραγόντων αβεβαιότητας όταν υιοθετούν μέτρα βάσει της επιστημονικής γνώμης που τους παρέχεται από τους αξιολογητές.

Ωστόσο υπάρχουν καταστάσεις όπου τα επιστημονικά δεδομένα είναι πολύ ανεπαρκή για να μπορέσουν να εφαρμοσθούν συγκεκριμένα αυτά τα στοιχεία σύνθεσης, καταστάσεις όπου η απουσία προτυποποίησης των παραμέτρων δεν επιτρέπει καμία παρέκταση και όπου υπάρχουν υποψίες για τις σχέσεις αιτίων προς αποτελέσματα αλλά δεν έχουν αποδειχθεί. Στις περιπτώσεις αυτές οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων τοποθετούνται ενώπιον του διλήμματος να προβούν ή όχι σε ενέργειες.

Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης προϋποθέτει:

- τον εντοπισμό των δυνάμει αρνητικών αποτελεσμάτων που απορρέουν από ένα φαινόμενο, ένα προϊόν ή μια διεργασία·

- επιστημονική αξιολόγηση του κινδύνου που, λόγω της ανεπάρκειας των δεδομένων, του μη καταληκτικού χαρακτήρα τους ή της ασάφειάς τους, δεν επιτρέπει να προσδιοριστεί με επαρκή βεβαιότητα ο εν λόγω κίνδυνος

5.2. Τα μέτρα που απορρέουν από την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης

5.2.1. Η απόφαση για την ανάληψη ή όχι δράσης

Απέναντι στην κατάσταση που μόλις περιγράψαμε, μερικές φορές κατόπιν περισσότερο ή λιγότερο πιεστικού αιτήματος της ανήσυχης κοινής γνώμης, οι πολιτικοί υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων οφείλουν να δώσουν απαντήσεις. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι πρέπει πάντοτε να λαμβάνονται μέτρα. Η απόφαση να μη γίνει καμία ενέργεια μπορεί και αυτή να αποτελεί απάντηση.

Η επιλογή της απάντησης που πρέπει να δοθεί σε μια ορισμένη κατάσταση απορρέει από μια κατ' εξοχήν πολιτική απόφαση, σε συνάρτηση με το ποιο θεωρεί η κοινωνία "αποδεκτό" επίπεδο κινδύνου.

5.2.2. Φύση της ενδεχομένου αποφασισθείσας δράσης

Η φύση της εγκριθείσας πράξης επιδρά στο είδος του ελέγχου που θα ασκηθεί. Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης δεν συνεπάγεται αναγκαστικά την έκδοση τελικών πράξεων που αποσκοπούν στο να παράγουν νομικά αποτελέσματα τα οποία υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Οι πολιτικοί υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων έχουν στη διάθεσή τους ένα φάσμα ενεργειών από τη στιγμή που θα προσφύγουν στην αρχή της προφύλαξης. Η απόφαση χρηματοδότησης ενός ερευνητικού προγράμματος ή και η απόφαση να πληροφορηθεί η κοινή γνώμη τα ενδεχόμενα αρνητικά

αποτελέσματα ενός προϊόντος ή μιας διεργασίας μπορούν και αυτές να αποτελούν ενέργειες εμπνεόμενες από την αρχή της προφύλαξης.

Η νομιμότητα κάθε διάταξης που θεσπίζεται από τα κοινοτικά όργανα εμπίπτει στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με τη συνεπή νομολογία του Δικαστηρίου, όταν η Επιτροπή ή άλλο θεσμικό κοινοτικό όργανο διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης, ιδίως ως προς τη φύση ή την έκταση των μέτρων που θεσπίζει, ο έλεγχος του κοινοτικού δικαστή οφείλει να περιορίζεται στο να εξετάζει εάν κατά τη χρήση της διακριτικής ευχέρειας δεν υφίσταται πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή επίσης εάν η Επιτροπή υπερέβη εμφανώς τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει.

Τα μέτρα δεν πρέπει συνεπώς να λαμβάνονται αυθαιρέτως.

Η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης δεν συνεπάγεται αναγκαστικά την έκδοση τελικών πράξεων που έχουν σκοπό να παράγουν νομικά αποτελέσματα τα οποία υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

6. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ

6.1. Υλοποίηση

Όταν οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων μαθαίνουν για κάποιο κίνδυνο που απειλεί το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών, ο οποίος εάν δεν ληφθούν κάποιες ενέργειες μπορεί να έχει σοβαρές επιπτώσεις, προκύπτει το ζήτημα της λήψης των κατάλληλων προστατευτικών μέτρων. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων πρέπει να ζητούν να τους παρασχεθεί, μέσω διαρθρωμένης προσέγγισης, επιστημονική αξιολόγηση, όσο το δυνατόν πληρέστερη, του κινδύνου για το περιβάλλον ή την υγεία προκειμένου να επιλέξουν τον πλέον πρόσφορο τρόπο δράσης.

Ο καθορισμός των κατάλληλων ενεργειών, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που θα βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης, πρέπει να ξεκινά με μια επιστημονική αξιολόγηση και, εάν χρειάζεται, με την απόφαση να δοθεί εντολή προς τους επιστήμονες να επιτελέσουν μια όσο το δυνατόν πληρέστερη και αντικειμενική επιστημονική αξιολόγηση. Η αξιολόγηση αυτή θα αναδεικνύει τα υπάρχοντα αντικειμενικά τεκμήρια, τα γνωστικά κενά και τις επιστημονικές αβεβαιότητες.

Η υλοποίηση μιας προσέγγισης βάσει της αρχής της προφύλαξης πρέπει να ξεκινά με μια όσο το δυνατόν πληρέστερη επιστημονική αξιολόγηση του κινδύνου και, εφόσον είναι δυνατό, να εντοπίζει σε κάθε στάδιο το βαθμό της επιστημονικής αβεβαιότητας.

6.2. Ο κινητήριος μοχλός

Από τη στιγμή που έχει γίνει η επιστημονική αξιολόγηση, όσο το δυνατόν καλύτερα, μπορεί να αποτελέσει τη βάση για τη δρομολόγηση μιας απόφασης για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης. Τα συμπεράσματα της αξιολόγησης αυτής πρέπει να δείχνουν ότι μπορεί να τεθεί σε κίνδυνο το επιθυμητό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ή μιας πληθυσμιακής ομάδας. Τα συμπεράσματα πρέπει επίσης να περιλαμβάνουν αξιολόγηση των επιστημονικών αβεβαιοτήτων και να περιγράφουν τις υποθέσεις που χρησιμοποιήθηκαν για να αντισταθμιστεί η έλλειψη επιστημονικών ή στατιστικών δεδομένων. Μπορεί επίσης να γίνει αξιολόγηση των δυνητικών συνεπειών από τη μη ανάληψη δράσης και να χρησιμοποιηθεί ως κινητήριος μοχλός από τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων. Η απόφαση για την αναμονή ή όχι νέων επιστημονικών δεδομένων προτού εξεταστούν τα δυνατά μέτρα πρέπει να λαμβάνεται από τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια. Η απουσία επιστημονικής απόδειξης για την ύπαρξη μιας σχέσης αιτίου αποτελέσματος, μιας ποσοτικής σχέσης δόσης / απόκρισης ή μιας ποσοτικής αξιολόγησης της πιθανότητας εμφάνισης δυσμενών αποτελεσμάτων ύστερα από έκθεση, δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για να δικαιολογούν την απουσία ενεργειών. Ακόμα και εάν οι επιστημονικές συμβουλές προβάλλονται μόνο από μια μειοψηφία της επιστημονικής κοινότητας, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή διαθέτει αναγνωρισμένη αξιοπιστία και κύρος².

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει τη βούλησή της να ακολουθεί όσο το δυνατόν πιο διαφανείς διαδικασίες και να ζητά την εμπλοκή, σε όσο το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο, όλων των ενδιαφερόμενων μερών³. Αυτό θα βοηθήσει τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων να λάβουν νόμιμα μέτρα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από την κοινωνία επιπέδου προστασίας της υγείας ή του περιβάλλοντος.

Η αξιολόγηση των δυνητικών συνεπειών από τη μη ανάληψη ενεργειών και των αβεβαιοτήτων της επιστημονικής αξιολόγησης πρέπει να αποτελεί αντικείμενο εξέτασης για τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων όταν αποφασίζουν για το εάν θα προχωρήσουν σε ενέργειες βάσει της αρχής της προφύλαξης.

Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να εμπλέκονται όσο το δυνατόν εκτενέστερα στη μελέτη των διαφόρων επιλογών για τη διαχείριση του κινδύνου από τη στιγμή που τα αποτελέσματα της επιστημονικής

² βλ. Έκθεση του δευτεροβάθμιου δικαιοδοτικού οργάνου του ΠΟΕ για τις ορμόνες, παράγραφος 194: "Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ύπαρξη και μόνο διαφορετικών απόψεων από την πλευρά των ειδικευμένων επιστημόνων οι οποίοι εξέτασαν το συγκεκριμένο ζήτημα μπορεί να υποδηλώνει ότι υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα".

³ Σημαντικές προσπάθειες έχουν καταβληθεί για τις πτυχές που αφορούν κυρίως τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον. Με την υπογραφή της σύμβασης του Aarhus τον Ιούνιο του 1998 η Κοινότητα και τα κράτη μέλη απέδειξαν ότι αποδίδουν μεγάλη σημασία στην πρόσβαση στην πληροφόρηση και τη δικαιοσύνη.

αξιολόγησης ή/και της αποτίμησης του κινδύνου είναι διαθέσιμα και η διαδικασία πρέπει να είναι όσο το δυνατό πιο διαφανής.

6.3. Οι γενικές αρχές για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης

Οι αρχές αυτές δεν περιορίζονται στην εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Εφαρμόζονται σε κάθε μέτρο διαχείρισης των κινδύνων και πρέπει να υπογραμμιστεί ότι μια προσέγγιση που βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης δεν απαλλάσσεται από την υποχρέωση να εφαρμόζει, στο μέτρο του δυνατού, αυτά τα γενικώς χρησιμοποιούμενα κριτήρια όταν είναι διαθέσιμη η πλήρης αξιολόγηση του κινδύνου.

Η επίκληση της αρχής της προφύλαξης δεν επιτρέπει συνεπώς την παρέκκλιση από τις γενικές αρχές της ορθής διαχείρισης των κινδύνων.

Οι γενικές αρχές περιλαμβάνουν:

- την αναλογικότητα
- τη μη διακριτική μεταχείριση
- τη συνέπεια
- την εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που συνεπάγονται οι ενέργειες ή μη ανάληψη ενεργειών,
- την εξέταση των επιστημονικών εξελίξεων.

6.3.1. Η αναλογικότητα

Τα υπό εξέταση μέτρα πρέπει να επιτρέπουν την επίτευξη του κατάλληλου επιπέδου προστασίας. Τα μέτρα που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα με το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας και πρέπει να στοχεύουν στην επίτευξη μηδενικού επιπέδου κινδύνου το οποίο βεβαίως υφίσταται σπάνια. Ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις μια έστω απελής εκτίμηση του κινδύνου μπορεί να περιορίσει σημαντικά τον αριθμό των διαθέσιμων επιλογών για τους διαχειριστές του κινδύνου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις η πλήρης απαγόρευση μπορεί να είναι απάντηση δυσανάλογη με το δυνητικό κίνδυνο. Σε άλλες περιπτώσεις μπορεί να είναι η μόνη δυνατή απάντηση σε ένα δεδομένο κίνδυνο.

Τα μέτρα μείωσης του κινδύνου μπορούν να περιλαμβάνουν εναλλακτικές λύσεις λιγότερο περιοριστικές για τις συναλλαγές αλλά που επιτρέπουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου επιπέδου προστασίας, όπως είναι για παράδειγμα μια κατάλληλη θεραπεία, η μείωση της έκθεσης, η ενίσχυση των ελέγχων, ο καθορισμός προσωρινών ορίων, οι συστάσεις προς τις ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες κλπ. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι

δυνατότητες υποκατάστασης των προϊόντων ή των διεργασιών που ενέχουν κινδύνους, από άλλα προϊόντα ή διεργασίες που παρουσιάζουν λιγότερο σημαντικούς κινδύνους.

Το μέτρο της μείωσης του κινδύνου δεν πρέπει να αφορά μόνο τους άμεσους κινδύνους για τους οποίους η αναλογικότητα της δράσης είναι ευκολότερο να αξιολογηθεί. Οι αιτιώδεις δεσμοί με το αποτέλεσμα είναι δυσκολότερο να αποδειχθούν επιστημονικώς ειδικά στις περιπτώσεις εκείνες που τα αρνητικά αποτελέσματα γίνονται αισθητά για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα μετά την έκθεση και, εκ του γεγονότος αυτού, η αρχή της προφύλαξης πρέπει να χρησιμοποιείται συχνά στις περιπτώσεις αυτές. Σε μια τέτοια περίπτωση τα δυνητικά μακροπρόθεσμα αποτελέσματα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την αξιολόγηση της αναλογικότητας των μέτρων που συνίστανται στην αμελλητί δρομολόγηση ενεργειών που αποσκοπούν στον περιορισμό ή την εξάλειψη ενός κινδύνου του οποίου τα αποτελέσματα θα γίνουν εμφανή σε δέκα ή είκοσι χρόνια ή στις μελλοντικές γενιές. Αυτή είναι ιδιαιτέρως η περίπτωση των συνεπειών για τα οικοσυστήματα. Ο κίνδυνος που μεταφέρεται στο μέλλον μπορεί να εξαιρεθεί ή να μειωθεί μόνο κατά τη στιγμή της έκθεσης σε αυτόν, δηλαδή αμέσως.

Τα μέτρα οφείλουν να είναι ανάλογα με το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας.

6.3.2. Η μη διακριτική μεταχείριση

Σύμφωνα με την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης συγκρίσιμες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τρόπο διαφορετικό και διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός και αν μια τέτοια μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικά.

Τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει της αρχής της προφύλαξης πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπον ώστε να επιτυγχάνεται ισότιμο επίπεδο προστασίας χωρίς να μπορεί να γίνει επίκληση της γεωγραφικής καταγωγής ή της φύσης μιας παραγωγής για να εφαρμοστούν κατά τρόπο αυθαίρετο διαφορετικές μεταχειρίσεις.

Η εφαρμογή των μέτρων δεν πρέπει να εισάγει διακρίσεις.

6.3.3. Η συνέπεια

Τα μέτρα πρέπει να είναι συνεπή με τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί σε παρόμοιες καταστάσεις ή χρησιμοποιούν παρόμοιες προσεγγίσεις. Οι αξιολογήσεις των κινδύνων περιλαμβάνουν μια σειρά στοιχείων που πρέπει

να λαμβάνονται υπόψη για μια όσο το δυνατόν πληρέστερη αξιολόγηση. Τα στοιχεία αυτά έχουν ως σκοπό τον εντοπισμό και το χαρακτηρισμό των πηγών κινδύνου, ιδίως προσδιορίζοντας τη σχέση μεταξύ της δόσης και του αποτελέσματος, την εκτίμηση του βαθμού έκθεσης του στοχευόμενου πληθυσμού ή του περιβάλλοντος. Εάν η έλλειψη ορισμένων επιστημονικών δεδομένων δεν επιτρέπει τον προσδιορισμό του κινδύνου λαμβανομένων υπόψη των εγγενών αβεβαιοτήτων της αξιολόγησης, τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει της αρχής της προφύλαξης πρέπει να έχουν εμβέλεια και χαρακτήρα που να μπορούν να συγκριθούν με εκείνα των μέτρων που ήδη έχουν ληφθεί σε ισότιμους τομείς όπου υπήρχαν διαθέσιμα όλα τα επιστημονικά δεδομένα.

Τα μέτρα πρέπει να είναι συνεπή με μέτρα που έχουν ήδη θεσπισθεί σε παρόμοιες περιστάσεις ή χρησιμοποιούν παρόμοιες προσεγγίσεις..

6.3.4. Η εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που συνεπάγονται η ανάληψη δράσης ή η μη ανάληψη δράσης

Πρέπει να γίνεται σύγκριση μεταξύ των πλέον πιθανών θετικών ή αρνητικών συνεπειών της υπό εξέταση ενέργειας και των θετικών ή αρνητικών συνεπειών από τη μη ανάληψη ενεργειών υπό όρους συνολικού κόστους για την Κοινότητα, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Τα υπό εξέταση μέτρα πρέπει να είναι σε θέση να αποφέρουν συνολικό όφελος ως προς τη μείωση του κινδύνου σε ένα αποδεκτό επίπεδο.

Η εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στην οικονομική ανάλυση κόστους/οφέλους. Η ανάλυση έχει μεγαλύτερη εμβέλεια ενσωματώνοντας μη οικονομικά κριτήρια.

Η εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων πρέπει ωστόσο να περιλαμβάνει μια οικονομική ανάλυση κόστους /οφελών εφόσον αυτό είναι πρόσφορο και εφικτό.

Ωστόσο άλλες μέθοδοι ανάλυσης μπορούν επίσης να υιοθετούνται, όπως αυτές που αφορούν την αποτελεσματικότητα και τη δυνατότητα αποδοχής των ενδεχόμενων επιλογών από το στοχευόμενο πληθυσμό. Πράγματι, μπορεί μια κοινωνία να είναι έτοιμη να καταβάλει υψηλότερο τίμημα προκειμένου να διασφαλίσει κάποιο από τα συμφέροντά της, όπως το περιβάλλον ή την υγεία, το οποίο η ίδια αναγνωρίζει ως μέγιστης σημασίας.

Η Επιτροπή δηλώνει, σύμφωνα και με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι πρέπει αναμφίβολα να δίνεται μεγαλύτερο βάρος στην προστασία της δημόσιας υγείας έναντι των οικονομικών συμφερόντων.

Τα εγκριθέντα μέτρα προϋποθέτουν την εξέταση των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που απορρέουν από την ανάληψη ενεργειών ή την απουσία ενεργειών. Η εξέταση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει μια οικονομική ανάλυση κόστους / οφελών, εφόσον αυτό είναι πρόσφορο και εφικτό. Ωστόσο

άλλες μέθοδοι ανάλυσης μπορούν επίσης να υιοθετούνται, όπως αυτές που αφορούν την αποτελεσματικότητα και τον κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο των δονητικών επιλογών. Άλλωστε οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων μπορούν να καθοδηγούνται από μη οικονομικά κριτήρια.

6.3.5. Η εξέταση των επιστημονικών εξελίξεων

Τα μέτρα πρέπει να διατηρούνται όσο τα επιστημονικά δεδομένα παραμένουν ανεπαρκή, ασαφή ή μη καταληκτικά και όσο ο κίνδυνος εκτιμάται επαρκώς υψηλός ώστε να μην μπορεί να γίνει ανεκτός από την κοινωνία. Λόγω νέων επιστημονικών δεδομένων μπορεί τα μέτρα να τροποποιηθούν, ακόμα και να καταργηθούν, πριν από την καθορισθείσα προθεσμία. Αυτό ωστόσο δεν συνδέεται με τον παράγοντα "χρόνος" αλλά με την εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων.

Εξάλλου οι επιστημονικές έρευνες πρέπει να συνεχίζονται να διεξάγονται προκειμένου να πραγματοποιηθεί περισσότερο προηγμένη ή πληρέστερη επιστημονική αξιολόγηση. Στο πλαίσιο αυτό έχει επίσης σημασία να υποβάλλονται τα μέτρα σε τακτική επιστημονική παρακολούθηση (*monitoring*) ώστε να μπορούν να επαναξιολογούνται υπό το φως των νέων επιστημονικών δεδομένων.

Η συμφωνία για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (SPS) προβλέπει ότι τα μέτρα που θεσπίζονται ενώ οι επιστημονικές αποδείξεις είναι ανεπαρκείς οφείλουν να τηρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Οι όροι αυτοί αφορούν μόνο τον τομέα εφαρμογής της συμφωνίας SPS αλλά λόγω των ιδιαιτεροτήτων ορισμένων τομέων, όπως είναι το περιβάλλον, ίσως να πρέπει να τηρούνται αρχές εν μέρει διαφορετικές.

Το άρθρο 5 παράγραφος 7 της συμφωνίας SPS περιέχει ορισμένους ειδικούς κανόνες:

- Τα μέτρα πρέπει να έχουν προσωρινό χαρακτήρα εν αναμονή πιο εμπειριστατωμένων επιστημονικών δεδομένων. Ο προσωρινός χαρακτήρας ωστόσο συνδέεται περισσότερο με την εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων παρά απλά με τον παράγοντα "χρόνος".
- Πρέπει να διεξάγονται έρευνες για την απόκτηση πρόσθετων επιστημονικών δεδομένων που είναι αναγκαία για μια πιο αντικειμενική αξιολόγηση του κινδύνου.
- Τα μέτρα πρέπει να επανεξετάζονται περιοδικώς ώστε να συνεκτιμώνται τα νέα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα. Τα αποτελέσματα των επιστημονικών ερευνών πρέπει να επιτρέπουν την ολοκλήρωση της αξιολόγησης του κινδύνου και, εφόσον είναι αναγκαίο, την αναθεώρηση των μέτρων σε συνάρτηση με τα συμπεράσματα.

- Το εύλογο χρονικό διάστημα που αναφέρεται στη συμφωνία SPS περιλαμβάνει συνεπώς, αφενός, το χρόνο που είναι αναγκαίος για την πραγματοποίηση των σχετικών επιστημονικών εργασιών και, αφετέρου, την πραγματοποίηση μιας αξιολόγησης του κινδύνου που θα λαμβάνει υπόψη τα συμπεράσματα των εργασιών αυτών. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση δημοσιονομικών περιορισμών ή πολιτικών προτεραιοτήτων για να δικαιολογούνται υπερβολικές καθυστερήσεις στην απόκτηση των αποτελεσμάτων, την επαναξιολόγηση του κινδύνου και την τροποποίηση των προσωρινών μέτρων.

Έρευνες πρέπει επίσης να διεξάγονται για τη βελτίωση των μεθοδολογιών και των μέσων για την αξιολόγηση του κινδύνου, συμπεριλαμβανομένης της μεγαλύτερης ενσωμάτωσης όλων των σχετικών παραγόντων (π.χ. κοινωνικο-οικονομικά στοιχεία, τεχνολογικές προοπτικές).

Τα μέτρα, αν και προσωρινά, πρέπει να διατηρούνται σε ισχύ όσο τα επιστημονικά δεδομένα παραμένουν ελλιπή, ασαφή ή μη καταληκτικά και όσο ο κίνδυνος εκτιμάται ότι είναι επαρκώς σημαντικός για να μην μπορεί να γίνει ανεκτός από την κοινωνία.

Η διατήρηση των μέτρων εξαρτάται από την εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων, υπό το φως των οποίων πρέπει αυτά να επαναξιολογούνται. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να συνεχίζονται οι επιστημονικές έρευνες με σκοπό την απόκτηση εμπειρισματομένων δεδομένων.

Τα μέτρα που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης πρέπει να επανεξετάζονται και, εφόσον είναι αναγκαίο, να τροποποιούνται σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα της επιστημονικής έρευνας και της παρακολούθησης του αντικτύπου τους.

6.4. Το βάρος απόδειξης

- Οι κανόνες που υφίστανται στην κοινοτική νομοθεσία και σε πολλές τρίτες χώρες εφαρμόζουν την αρχή της προηγούμενης έγκρισης ("θετικός κατάλογος") πριν από την κυκλοφορία στο εμπόριο ορισμένων ειδών προϊόντων, όπως είναι τα φάρμακα, τα παρασιτοκτόνα ή τα πρόσθετα τροφίμων. Είναι και αυτός ένας τρόπος εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης που μεταθέτει την ευθύνη για την προσαγωγή επιστημονικών αποδείξεων. Αυτή είναι ιδιαίτερα η περίπτωση των ουσιών που εκτιμάται «a priori» ότι είναι επικίνδυνες ή που ενδέχεται να είναι επικίνδυνες σε ένα ορισμένο επίπεδο απορρόφησης. Στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης, λαμβάνοντας τις προφυλάξεις του, αντέστρεψε σαφώς το βάρος απόδειξης ορίζοντας ότι οι ουσίες αυτές θεωρούνται επικίνδυνες μέχρις ότου αποδειχθεί το αντίθετο. Εναπόκειται συνεπώς στις επιχειρήσεις να πραγματοποιούν τις επιστημονικές εργασίες που είναι απαραίτητες για την αξιολόγηση του κινδύνου. Όσο το επίπεδο του κινδύνου για την υγεία ή το περιβάλλον δεν μπορεί να αξιολογηθεί με επαρκή βεβαιότητα, ο νομοθέτης

δεν διαθέτει τις νομικές βάσεις για να εγκρίνει τη χρήση της ουσίας, εκτός φυσικά από την εξαιρετική περίπτωση της χορήγησης άδειας για δοκιμές.

- Σε άλλες περιπτώσεις, όπου δεν προβλέπεται να προηγηθεί η χορήγηση έγκρισης, μπορεί να εναπόκειται στο χρήστη, στον ιδιώτη, σε μια ένωση καταναλωτών ή πολιτών ή στη δημόσια αρχή να αποδείξουν τη φύση μιας πηγής κινδύνου και το επίπεδο κινδύνου ενός προϊόντος ή μιας διεργασίας. Ένα μέτρο που λαμβάνεται δυνάμει της αρχής της προφύλαξης μπορεί να περιλαμβάνει σε ορισμένες περιπτώσεις μια ρήτρα που μεταθέτει το βάρος απόδειξης στον παραγωγό, τον κατασκευαστή ή τον εισαγωγέα: μια τέτοια όμως υποχρέωση δεν μπορεί να εκλαμβάνεται συστηματικά ως γενική αρχή. Η δυνατότητα αυτή πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση, όταν ένα μέτρο εγκρίνεται δυνάμει της αρχής της προφύλαξης εν αναμονή συμπληρωματικών επιστημονικών δεδομένων, ώστε να δίνεται στους επαγγελματίες που έχουν οικονομικό συμφέρον για την παραγωγή ή/και την εμπορευματοποίηση της διεργασίας ή του προϊόντος, η δυνατότητα να χρηματοδοτήσουν τις απαραίτητες επιστημονικές έρευνες σε εθελοντική βάση.

Τα μέτρα που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης μπορούν να αποδίδουν ευθύνες ως προς την προσκόμιση των επιστημονικών αποδείξεων που είναι αναγκαίες για την πλήρη αξιολόγηση του κινδύνου.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην παρούσα ανακοίνωση που έχει γενική εμβέλεια, η Επιτροπή διατύπωσε τη θέση της σχετικά με την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης. Η ανακοίνωση αυτή αντανακλά τη βούληση της Επιτροπής για διαφάνεια και διάλογο με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ταυτόχρονα αποτελεί συγκεκριμένο εργαλείο προσανατολισμού για κάθε ενδεχόμενο μέτρο που εφαρμόζει την αρχή της προφύλαξης.

Η Επιτροπή επιθυμεί να επαναλάβει τη μεγάλη σημασία που αποδίδει στη διάκριση μεταξύ, αφενός, της απόφασης, κατ' εξοχήν πολιτικής φύσης, για την ανάληψη ενεργειών ή όχι και, αφετέρου, των μέτρων που απορρέουν από την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης, τα οποία πρέπει να τηρούν τις γενικές αρχές που είναι εφαρμοστέες για κάθε μέτρο διαχείρισης των κινδύνων. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι κάθε απόφαση πρέπει να προηγείται εξέταση όλων των διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων και, εάν είναι δυνατόν, μια όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική και πλήρη αξιολόγηση του κινδύνου. Η λήψη απόφασης για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης δεν σημαίνει ότι τα μέτρα μπορεί να είναι αυθαίρετα ή να επιφέρουν διακρίσεις.

Η ανακοίνωση αυτή μπορεί επίσης να συμβάλει στην επιβεβαίωση της θέσης της Κοινότητας σε διεθνές επίπεδο όπου η αναφορά στην αρχή της προφύλαξης γίνεται όλο και πιο συχνή. Ωστόσο, η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι η ανακοίνωση αυτή δεν αποτελεί την τελευταία λέξη στον προβληματισμό, αλλά ότι

αντιθέτως πρέπει να χρησιμεύσει ως σημείο αφετηρίας για μια ευρύτερη μελέτη των συνθηκών υπό τις οποίες πρέπει να γίνεται η αξιολόγηση, η εκτίμηση, η διαχείριση και η κοινοποίηση των κινδύνων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΚ ΠΕΡΙ ΜΕΤΡΩΝ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ

Τα νομοθετικά κείμενα

Αναφορά 1

Η συνθήκη του Άμστερνταμ που περιέχει διατάξεις της συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992, και ιδίως το άρθρο 174 αυτής, αναφέρει

– «2. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

3. Κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος, η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη:

- τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, ...
- τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορεί να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία δράσης....»

Αναφορά 2

Το άρθρο 6 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι «οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

Αναφορά 3

Έτσι, το άρθρο 95 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει: «Η Επιτροπή, στις προτάσεις της που προβλέπονται στην παράγραφο 1 σχετικά με την υγεία, την ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία των καταναλωτών, λαμβάνει ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας λαμβάνοντας κυρίως υπόψη όσες νέες εξελίξεις βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα. Στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο επιδιώκουν επίσης την επίτευξη αυτού του στόχου».

Αναφορά 4

Το άρθρο 152 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει στην πρώτη παράγραφο: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας, εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας του ανθρώπου».

Η νομολογία

Αναφορά 5

Στην απόφασή του για την εγκυρότητα της απόφασης της Επιτροπής που απαγορεύει την εξαγωγή βοείου κρέατος καταγωγής Ηνωμένου Βασιλείου προκειμένου να περιορισθεί ο κίνδυνος μετάδοσης της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1998, υπόθεση C-157/96 και C-180/96), το Δικαστήριο διευκρίνισε:

«Πρέπει να γίνει δεκτό ότι, οσάκις υφίστανται αμφιβολίες ως προς τη συνδρομή ή τη σημασία κινδύνων για την υγεία των ατόμων, τα κοινοτικά όργανα μπορούν να λαμβάνουν μέτρα προστασίας, χωρίς να οφείλουν να αναμένουν να αποδειχθεί πλήρως το υπαρκτό και η σοβαρότητα των εν λόγω κινδύνων» (σκέψη 99). Στην ακόλουθη σκέψη του Δικαστηρίου διευκρινίζεται μεταγενέστερα ο τρόπος του συλλογισμού του: «Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται από το άρθρο 130P, παράγραφος 1, της συνθήκης ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο η προστασία της υγείας του ανθρώπου εμπίπτει στους στόχους της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι η πολιτική αυτή, η οποία αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας, στηρίζεται ιδίως στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης και ότι οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας» (σκέψη 100).

Αναφορά 6

Σε μια άλλη απόφαση σχετική με την προστασία της υγείας των καταναλωτών (απόφαση της 16ης Ιουλίου 1998, υπόθεση T-199/96), το Πρωτοδικείο επαναλαμβάνει το σκεπτικό της απόφασης που αφορά την σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια των βοοειδών (βλ. σκέψεις 66 και 67).

Αναφορά 7

Τέλος σε διάταξη της 30ής Ιουνίου 1999 (υπόθεση T-70/99) ο πρόεδρος του Πρωτοδικείου επιβεβαιώνει τις θέσεις που διατυπώθηκαν στις προαναφερόμενες αποφάσεις. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμισθεί ότι σ' αυτήν τη δικαστική απόφαση γίνεται σαφής υπαινιγμός στην αρχή της προφύλαξης και επιβεβαιώνεται ότι *«για τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προστασία της υγείας πρέπει αδιαφιλονίκητα να αναγνωρίζεται ότι έχουν χαρακτήρα επικρατέστερο σε σχέση με οικονομικά κριτήρια».*

▪ Οι πολιτικοί προσανατολισμοί

Αναφορά 8

Στην ανακοίνωσή της της 30ής Απριλίου 1997 για την υγεία των καταναλωτών και την ασφάλεια των τροφίμων (COM(97) 183 τελικό), η Επιτροπή αναφέρει:

«Κατά την ανάλυση κινδύνων, η Επιτροπή θα ακολουθεί την αρχή της προφύλαξης στις περιπτώσεις που η επιστημονική βάση για την ανάληψη ενεργειών είναι ανεπαρκής ή σε περίπτωση που υπάρχουν ασάφειες».

Αναφορά 9

Στο πράσινο βιβλίο «Γενικές αρχές της νομοθεσίας τροφίμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» της 30ής Απριλίου 1997 (COM(97) 176 τελικό), η Επιτροπή επαναλαμβάνει:

«Η συνθήκη απαιτεί από την Κοινότητα να συμβάλει στη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των καταναλωτών. Για να διασφαλισθεί ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και συνοχής, τα μέτρα προστασίας θα πρέπει να βασίζονται σε αξιολόγηση των κινδύνων λαμβάνοντας υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες κινδύνου, συμπεριλαμβανομένων των τεχνολογικών πλευρών, τα άριστα διαθέσιμα επιστημονικά στοιχεία και το βαθμό στον οποίο υπάρχουν διαθέσιμες μέθοδοι επιθεώρησης, δειγματοληψίας και ελέγχου. Όπου δεν είναι δυνατή μια πλήρης αξιολόγηση κινδύνων, τα λαμβανόμενα μέτρα θα πρέπει να βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης».

Αναφορά 10

Στο ψήφισμά του της 10ης Μαρτίου 1998 σχετικά με το ανωτέρω Πράσινο Βιβλίο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαπίστωσε:

«Η κοινοτική νομοθεσία τροφίμων στηρίζεται στη βασική αρχή της προληπτικής προστασίας της υγείας και της προστασίας των καταναλωτών,

υπογραμμίζει ότι η σχετική πολιτική θα πρέπει να βασίζεται σε επιστημονική αξιολόγηση των κινδύνων, η οποία θα συμπληρώνεται εν ανάγκη με την ανάλογη διαχείριση των κινδύνων, βάσει της αρχής της προφύλαξης και

καλεί την Επιτροπή να λάβει προληπτικά μέτρα ενόψει ενδεχόμενων αμφισβητήσεων της κοινοτικής νομοθεσίας τροφίμων εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων του ΠΟΕ ζητώντας από τις οικείες επιστημονικές επιτροπές να υποβάλλουν πλήρες επιχειρηματολόγιο βασισμένο στην αρχή της προφύλαξης ».

Αναφορά 11

Η μικτή κοινοβουλευτική επιτροπή του ΕΟΧ (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος) ενέκρινε στις 16 Μαρτίου 1999 ψήφισμα σχετικά με την «ασφάλεια των τροφίμων στον ΕΟΧ». Για το σκοπό αυτό, αφενός «δίνει έμφαση στη σημασία που έχει η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης» (σημείο 5) και, αφετέρου, «επιβεβαιώνει την προεξάρχουσα ανάγκη για μια προσέγγιση βασισμένη στην αρχή της προφύλαξης εντός του ΕΟΧ σε ό,τι αφορά την εκτίμηση και την αξιολόγηση εφαρμογών για την προώθηση γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών που προορίζονται για την αλυσίδα τροφίμων...» (σημείο 13).

Αναφορά 12

Το Συμβούλιο ενέκρινε στις 13 Απριλίου 1999 ψήφισμα με το οποίο ζητά από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων «να είναι στο μέλλον περισσότερο αποφασισμένη να χρησιμοποιεί την αρχή της προφύλαξης κατά τη σύνταξη προτάσεων νομοθετικών πράξεων και στις άλλες της δραστηριότητες τις σχετικές με τους καταναλωτές και να αναπτύσσει κατά προτεραιότητα σαφείς και αποτελεσματικές κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της αρχής αυτής».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Το περιβάλλον

Αν και η αρχή της προφύλαξης έχει ευρύτερη εφαρμογή, αναπτύχθηκε κατά πρώτο λόγο στο πλαίσιο της πολιτικής για το περιβάλλον.

Στην υπουργική δήλωση της δεύτερης διεθνούς συνδιάσκεψης για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας (1987) διευκρινίζεται: *«προκειμένου να προστατευθεί η Βόρεια Θάλασσα από τις ενδεχομένως επιζήμιες συνέπειες των πλέον επικίνδυνων ουσιών, επιβάλλεται μια προσέγγιση με βάση την προφύλαξη. Μπορεί να απαιτηθεί η λήψη μέτρων για τον έλεγχο των εκπομπών των ουσιών αυτών προτού προσδιοριστεί επισήμως η σχέση αίτιου-αποτελέσματος σε επιστημονικό επίπεδο»*. Κατά την τρίτη διεθνή συνδιάσκεψη για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας (1990) διατυπώθηκε νέα υπουργική δήλωση. Σ' αυτήν αποσαφηνίζεται η προηγούμενη δήλωση και αναφέρεται ότι: *«οι κυβερνήσεις που υπογράφουν την παρούσα δήλωση ... θα συνεχίσουν να εφαρμόζουν την αρχή της προφύλαξης, δηλαδή να λαμβάνουν μέτρα για την αποφυγή των δυνητικά επιζήμιων συνεπειών από ουσίες που είναι ανθεκτικές στη διάσπαση, τοξικές και βιοσυσσωρεύσιμες, ακόμα και όταν δεν υπάρχουν επιστημονικές αποδείξεις για την ύπαρξη αιτιώδους σχέσης μεταξύ των εκπομπών και των αποτελεσμάτων»*.

Η αρχή της προφύλαξης αναγνωρίστηκε ρητώς κατά τη διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον και την ανάπτυξη που πραγματοποιήθηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992, και συμπεριλήφθηκε στην αποκαλούμενη δήλωση του Ρίο. Από τότε η αρχή της προφύλαξης βρήκε τη θέση της σε πολλές πράξεις για το περιβάλλον και ειδικότερα σε πράξεις που αφορούν τις παγκόσμιες κλιματικές μεταβολές, τις ουσίες που καταστρέφουν το στρώμα του όζοντος και τη διατήρηση της βιολογικής ποικιλότητας.

Η αρχή της προφύλαξης περιλαμβάνεται στην αρχή 15 της δήλωσης του Ρίο μεταξύ των αρχών για τα γενικά δικαιώματα και υποχρεώσεις των εθνικών αρχών:

«Προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, η προσέγγιση βάσει της προφύλαξης πρέπει να εφαρμόζεται ευρέως από τα κράτη ανάλογα με τις ικανότητές τους. Όπου υφίσταται απειλή για σοβαρή ή αμετάκλητη ζημία, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως λόγος για την αναβολή λήψης μέτρων αποτελεσματικών ως προς το κόστος προκειμένου να προληφθεί η υποβάθμιση του περιβάλλοντος».

Η αρχή 15 αναπαράγεται με παρόμοια διατύπωση:

1. Στο προοίμιο της Σύμβασης για τη βιολογική ποικιλότητα (1992):

(...) Σημειώνοντας, επίσης, ότι, όπου απειλείται σοβαρά με συρρίκνωση ή με υποβάθμιση η βιολογική ποικιλότητα, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής τεκμηρίωσης δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως λόγος για την αναβολή λήψης των μέτρων που απαιτούνται για την αποφυγή ή την ελαχιστοποίηση μιας τέτοιας απειλής, (...)

2. Στο άρθρο 3 (αρχές) της σύμβασης για τις κλιματικές μεταβολές (1992):

(...) Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να λάβουν «προληπτικά μέτρα για να προβλέπουν, να αποτρέπουν ή να περιορίζουν στο ελάχιστο τις αιτίες των κλιματικών μεταβολών και να μετριάσουν τις δυσμενείς επιπτώσεις τους. Όπου υπάρχουν απειλές σοβαρής ή ανήκεστης βλάβης, δεν πρέπει να χρησιμοποιείται η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας ως λόγος για την αναβολή των εν λόγω μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πολιτικές και τα μέτρα για την αντιμετώπιση της αλλαγής του κλίματος πρέπει να είναι αποδοτικά, ώστε να εξασφαλίζονται παγκόσμια οφέλη με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, οι πολιτικές και τα μέτρα αυτά πρέπει να λαμβάνουν υπόψη διαφορετικά κοινωνικο-οικονομικά πλαίσια, να είναι σφαιρικά, να καλύπτουν όλες τις σχετικές πηγές, καταβόθρες και ταμιευτήρες αερίων του θερμοκηπίου και την προσαρμογή, καθώς και να συμπεριλαμβάνουν όλους τους οικονομικούς τομείς. Οι προσπάθειες για την αντιμετώπιση της αλλαγής του κλίματος μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συντονισμένης δράσης των ενδιαφερομένων συμβαλλομένων μερών.»

Στη σύμβαση του Παρισιού για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος του Βορειοανατολικού Ατλαντικού (Σεπτέμβριος 1992) η αρχή της προφύλαξης ορίζεται ως η αρχή «σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται η λήψη μέτρων εφόσον συντρέχουν λόγοι ανησυχίας λόγω άμεσης ή έμμεσης εισαγωγής ουσιών ή ενέργειας στο θαλάσσιο περιβάλλον, οι οποίες συνεπάγονται κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία, επιβαρύνουν τους βιολογικούς πόρους και τα θαλάσσια οικοσυστήματα, υποβαθμίζουν την ψυχαγωγική αξία ή παρεμποδίζουν άλλες θεμιτές χρήσεις της θάλασσας, ακόμη και αν δεν υπάρχουν αποδείξεις αιτιώδους σχέσης μεταξύ της εισαγωγής τους και των επιπτώσεων αυτών».

Πρόσφατα, στις 28 Ιανουαρίου 2000, κατά τη διάσκεψη των μερών της σύμβασης για τη βιολογική ποικιλότητα, στο πρωτόκολλο για τη βιοασφάλεια σχετικά με την ασφαλή μεταφορά, μεταχείριση και χρησιμοποίηση ζώντων τροποποιημένων οργανισμών προϊόντων της βιοτεχνολογίας επιβεβαιώθηκε η θεμελιώδης λειτουργία της αρχής της προφύλαξης: «Η έλλειψη επιστημονικής βεβαιότητας λόγω ανεπαρκών σχετικών επιστημονικών πληροφοριών και γνώσεων ως προς την έκταση των δυνητικών δυσμενών συνεπειών ενός ζώντος τροποποιημένου οργανισμού στη διατήρηση και βιώσιμη χρήση της βιολογικής ποικιλότητας στο συμβαλλόμενο μέρος εισαγωγής, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους για την υγεία του ανθρώπου, δεν πρέπει να αποτρέπει το συμβαλλόμενο μέρος να λάβει μια απόφαση, όπως αρμόζει, σε σχέση με την εισαγωγή του εν λόγω ζώντος τροποποιημένου οργανισμού όπως αναφέρεται στην παράγραφο 3 ανωτέρω, προκειμένου να αποφευχθούν ή να ελαχιστοποιηθούν οι δυνητικές δυσμενείς συνέπειες».

Επίσης στο προοίμιο της συμφωνίας του ΠΟΕ υπογραμμίζονται οι όλο και στενότεροι δεσμοί μεταξύ του διεθνούς εμπορίου και του περιβάλλοντος.

Η συμφωνία του ΠΟΕ για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (SPS)

Παρ' όλο που ο όρος "αρχή της προφύλαξης" δεν χρησιμοποιείται ρητώς στη συμφωνία του ΠΟΕ για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (SPS), το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο για τα μέτρα της ΕΚ σχετικά με το κρέας και τα προϊόντα κρέατος (ορμόνες) (AB-1997-4, παράγραφος 124) δηλώνει ότι η αρχή αυτή αντικατοπτρίζεται στο άρθρο 5.7 της συμφωνίας. Στο άρθρο 5.7 διαβάζουμε: «Στις περιπτώσεις όπου τα σχετικά επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία είναι ανεπαρκή, οποιοδήποτε μέλος δύναται να εγκρίνει προσωρινά μέτρα υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας βάσει των διαθέσιμων σχετικών πληροφοριών,

περιλαμβανομένων των προερχόμενων από τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς καθώς και από μέτρα υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας που εφαρμόζονται από άλλα μέλη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, τα μέλη επιδιώκουν να αποκτήσουν τις αναγκαίες πρόσθετες πληροφορίες, ώστε να προβούν σε περισσότερο αντικειμενική εκτίμηση των κινδύνων και να επανεξετάσουν αναλόγως το μέτρο υγειονομικής ή φυτοϋγειονομικής προστασίας εντός ευλόγου προθεσμίας».

Το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο για τις ορμόνες (παράγραφος 124) αναγνωρίζει ότι «δεν είναι αναγκαίο να τεθεί ως αρχή ότι το άρθρο 5.7 είναι εξαντλητικό σε ό,τι αφορά τη σχετικότητα της αρχής της προφύλαξης». Επιπλέον τα μέλη έχουν το δικαίωμα να καθορίσουν το δικό τους επίπεδο υγειονομικής προστασίας, που μπορεί να είναι υψηλότερο (δηλαδή πιο προστατευτικό) από αυτό που διαφαίνεται στα υπάρχοντα διεθνή πρότυπα, κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις». Επιπλέον δέχεται ότι "οι υπεύθυνες, αντιπροσωπευτικές κυβερνήσεις ενεργούν γενικά με σύνεση και προφύλαξη όταν υπάρχει κίνδυνος ανήκεστης βλάβης της ανθρώπινης υγείας, δηλαδή κίνδυνος πρόκλησης θανάτου.» Το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο για τα ιαπωνικά μέτρα σχετικά με τα γεωργικά προϊόντα (AB-1998-8, παράγραφος 89) διευκρινίζει τις τέσσερις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου για την υιοθέτηση και διατήρηση προσωρινών μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας. Ένα μέλος μπορεί προσωρινά να υιοθετήσει ένα μέτρο υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας εάν το μέτρο αυτό:

1) επιβάλλεται σε μια κατάσταση όπου "οι σχετικές επιστημονικές πληροφορίες είναι ανεπαρκείς" και

2) θεσπίζεται "βάσει των σχετικών διαθέσιμων πληροφοριών".

Ένα τέτοιο προσωρινό μέτρο μπορεί να μη διατηρηθεί εν ισχύ εκτός εάν το μέλος που θέσπισε το μέτρο:

1) "επιδιώκει να αποκτήσει τις συμπληρωματικές πληροφορίες που είναι απαραίτητες για μια πιο αντικειμενική αξιολόγηση του κινδύνου" και

2) "επανεξετάζει το μέτρο ... εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος".

Αυτές οι τέσσερις απαιτήσεις είναι σαφώς σωρευτικές και εξίσου σημαντικές για να υπάρχει συνέπεια με τις διατάξεις του άρθρου 5.7. Σε ό,τι αφορά το "εύλογο χρονικό διάστημα" για την επανεξέταση του μέτρου, το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο επισημαίνει (παράγραφος 93) ότι αυτό πρέπει να καθορίζεται κάθε φορά ξεχωριστά, ανάλογα με την περίπτωση, και εξαρτάται από τις ειδικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης, συμπεριλαμβανομένης της δυσκολίας για την απόκτηση των πρόσθετων πληροφοριών που είναι αναγκαίες για την επανεξέταση και των χαρακτηριστικών του προσωρινού μέτρου υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΟΙ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

Η ολοκλήρωση αυτών των τεσσάρων βημάτων πρέπει να επιχειρείται πριν από την ανάληψη δράσης.

- Ο εντοπισμός της πηγής του κινδύνου σημαίνει ότι εντοπίζονται οι βιολογικοί, χημικοί ή φυσικοί παράγοντες που μπορεί να έχουν δυσμενή αποτελέσματα. Μια νέα ουσία ή ένας βιολογικός παράγοντας μπορούν να αποκαλύπτονται μέσω των αποτελεσμάτων τους στον πληθυσμό (νόσος ή θάνατος) ή στο περιβάλλον και είναι δυνατόν να περιγραφούν τα πραγματικά ή δυνητικά αποτελέσματα στον πληθυσμό ή το περιβάλλον προτού το αίτιο εντοπισθεί πέραν αμφιβολίας.
- Ο χαρακτηρισμός της πηγής του κινδύνου συνίσταται στον καθορισμό, ποσοτικά ή/και ποιοτικά, της φύσης και της σοβαρότητας των δυσμενών αποτελεσμάτων που συνδέονται με αιτιώδεις παράγοντες ή δραστηριότητα. Στο στάδιο αυτό πρέπει να προσδιοριστεί η σχέση μεταξύ του ποσού της επικίνδυνης ουσίας και του αποτελέσματος. Ωστόσο η σχέση είναι μερικές φορές δύσκολο ή αδύνατο να αποδειχθεί, για παράδειγμα, επειδή ο αιτιώδης σύνδεσμος δεν έχει καθορισθεί με απόλυτη βεβαιότητα.
- Η εκτίμηση της έκθεσης συνίσταται σε ποσοτική ή ποιοτική αξιολόγηση της πιθανότητας έκθεσης στον υπό μελέτη παράγοντα. Εκτός από τις πληροφορίες για τους ίδιους τους παράγοντες (πηγή, κατανομή, συγκεντρώσεις, χαρακτηριστικά κλπ.), είναι αναγκαίο να υπάρχουν δεδομένα για την πιθανότητα μόλυνσης ή έκθεσης του πληθυσμού ή του περιβάλλοντος στον εν λόγω κίνδυνο.
- Ο χαρακτηρισμός του κινδύνου αντιστοιχεί στην ποιοτική ή/και ποσοτική εκτίμηση, λαμβάνοντας υπόψη τις εγγενείς αβεβαιότητες, την πιθανότητα, τη συχνότητα και τη σοβαρότητα των γνωστών ή δυνητικών δυσμενών περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων ή αποτελεσμάτων για την υγεία. Ο χαρακτηρισμός αυτός γίνεται βάσει των τριών στοιχείων που προηγούνται και εξαρτάται πολύ από τις αβεβαιότητες, τις παραλλαγές, τις υποθέσεις εργασίας και τις συγκυρίες που υφίστανται σε κάθε στάδιο της διεργασίας. Όταν τα διαθέσιμα δεδομένα είναι ακατάλληλα ή μη καταληκτικά, μπορεί να επιλεγεί για την υπόθεση «της χειρότερης των περιπτώσεων» μια προσεκτική και συνετή προσέγγιση για την προστασία του περιβάλλοντος, της υγείας ή της ασφάλειας. Η συσσώρευση τέτοιου είδους υποθέσεων θα οδηγήσει σε υπερβολική παρουσίαση του πραγματικού κινδύνου αλλά έτσι παρέχεται κάποια εγγύηση ότι δεν θα υποτιμηθεί ο κίνδυνος.